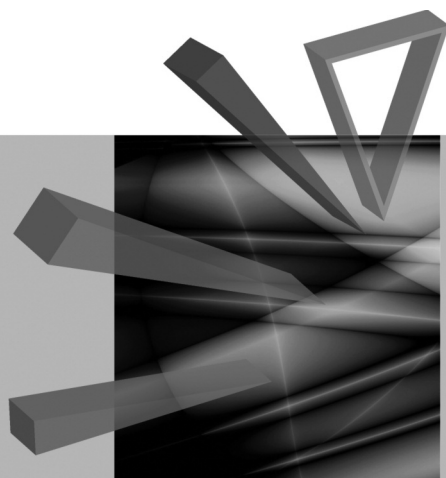


PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

243

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-280-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Andrzej Sztando: Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
Anna Beata Kawka: Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin	27
Franciszek Adamczuk: Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne	35
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim	46
Małgorzata Rogowska: Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego	54
Hanna Adamska: Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej	63
Tomasz Bąk: Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim	71
Dariusz Głuszczyk: Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra	82
Andrzej Sobczyk: Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
Stanisław Korenik: Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
Emilia Konopska-Struś: Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia	116
Magdalena Kalisiak-Mędelka: Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego	126
Edward Wiśniewski: Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
Marek Kunasz: Regionalne rozgłośnie radiowe na rynku radiowym w Polsce	144
Ryszard Broł: Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian	153
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości	173
Artur Myna: Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
Renata Sosnowska-Noworól: Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
Grzegorz Maśloch: Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej	202
Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym	212
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP	222
Bożena Kuchmacz: Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego	229
Marian Oliński: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego	238
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego	249
Jacek Chądzyński: Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego	273
Zbigniew Grzymała: W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego	282
Jarosław Hermaszewski: Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty	296
Sławomir Kłosowski: Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000	307
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej	315
Józef Łobocki: Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
Magdalena Mischuk: Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
Paweł Piątkowski: Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju	343
Jacek Sierak: Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego	352

Tomasz Uryszek: Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
Wiesława Cieślewicz: Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK”	383
Wioleta Palewska: Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy)	398
Maciej Popławski: Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego	406
Andrzej Raszkowski: Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
Elżbieta Nawrocka: Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej	426
Dariusz Zawada: Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza: Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
Karol Krajewski: Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
Stefan Zawierucha: Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego	484
Jarosław Uglis: Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi	495
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie	515

Summaries

Andrzej Sztando: Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning	26
Anna Beata Kawka: Capital expenditures of communes as an instrument of local development	34
Franciszek Adamczuk: Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects	45

Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
Małgorzata Rogowska: Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
Hanna Adamska: Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
Tomasz Bąk: The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
Dariusz Głuszczyk: Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
Andrzej Sobczyk: Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
Stanisław Korenik: Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
Emilia Konopska-Struś: Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
Edward Wiśniewski: Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
Marek Kunasz: Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
Ryszard Broł: Network of counties – changes proposal.....	162
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
Artur Myna: Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
Renata Sosnowska-Noworól: The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
Grzegorz Maśloch: Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
Urszula Markowska-Przybyła: Social capital in regional and local development.....	221
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

Bożena Kuchmacz: Local action groups as a manifestation of social capital activity	237
Marian Oliński: Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study	248
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
Jacek Chądzyński: Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Impact of political fragmentation on cooperation among local governments	281
Zbigniew Grzymała: In seeking the model of self-government management	295
Jarosław Hermaszewski: Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects	306
Sławomir Kłosowski: Changes of local authorities property management systems after the year 2000	314
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Project cycle management method application in the local government administration	322
Józef Łobocki: The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units	332
Magdalena Miszczuk: Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
Paweł Piątkowski: Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
Jacek Sierak: The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units	361
Tomasz Uryszek: Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy	371
Wiesława Cieślewicz: Special economic zones development in Poland.....	382
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK”	397
Wioleta Palewska: Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
Maciej Popławski: The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion	416
Andrzej Raszkowski: Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
Elżbieta Nawrocka: Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge	438
Dariusz Zawada: Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness	452
Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta: Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

Karol Krajewski: The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
Stefan Zawierucha: Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks	483
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
Jarosław Uglis: Agritourism in rural economy diversification.....	504
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków	524

Tomasz Uryszek

Uniwersytet Łódzki

STRUKTURA DOCHODÓW GMIN W POLSCE A ICH SAMODZIELNOŚĆ DOCHODOWA

Streszczenie: Celem artykułu jest ocena stopnia samodzielności dochodowej gmin w Polsce w świetle struktury ich dochodów. Przedstawiono w nim podstawowe zagadnienia związane z dochodami jednostek samorządu terytorialnego oraz ich samodzielnością dochodową, a następnie dokonano analizy zmian wartości i struktury dochodów gmin i ich wpływu na ten rodzaj samodzielności. Na podstawie przeprowadzonych analiz jako główne przyczyny niewielkiej samodzielności dochodowej gmin wskazano ograniczony zakres ich władztwa podatkowego oraz znaczące uzależnienie wartości dochodów lokalnych od budżetu centralnego.

Słowa kluczowe: samodzielność dochodowa, gmina, dochody gmin.

1. Wstęp

Problematyka samodzielności finansowej (a w szczególności samodzielności dochodowej) jednostek samorządu terytorialnego (JST) – w tym gmin – jest jednym z najważniejszych aspektów dotyczących funkcjonowania samorządów. Samodzielność dochodowa JST związana jest z możliwością kształtowania wielkości i struktury ich dochodów. Może to dotyczyć swobody w zakresie nakładania podatków i opłat, kształtowania stawek, zwolnień i ulg podatkowych, tworzenia własnych (unikalnych) źródeł dochodów i pozyskiwania bezzwrotnych środków, którymi władze samorządowe swobodnie dysponują. Jest to zależne od przyjętych modeli i norm prawnych w poszczególnych krajach. Rozwiązania na świecie w tym zakresie są znacząco różne.

Celem artykułu jest ocena stopnia samodzielności dochodowej gmin w Polsce w świetle struktury ich dochodów. Przedstawiono w nim podstawowe zagadnienia związane z dochodami JST oraz ich samodzielnością dochodową, a następnie dokonano analizy wartości i struktury dochodów gmin i ich wpływu na ten rodzaj samodzielności. Z badania wyłączono miasta na prawach powiatu. W artykule wykorzystano polską i zagraniczną literaturę przedmiotu. Analizy empiryczne oparto na danych Ministerstwa Finansów RP oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

2. Istota samodzielności dochodowej JST

Problematyka samodzielności, w tym samodzielności finansowej JST, jest dobrze rozpoznana w literaturze przedmiotu. Samodzielność finansową można rozpatrywać w kontekście samodzielności dochodowej, wydatkowej lub mieszanej [Piotrowska-Marczak 1991, s. 64]. Pojęcie samodzielności dochodowej utożsamiane jest często z uprawnieniami samorządu w zakresie stanowienia źródeł dochodów budżetu lokalnego. Ujmując tę sprawę nieco szerzej, można stwierdzić, że „w sferze dochodowej samodzielność organów władzy sprowadzić można także do uprawnień, jakie te organy posiadają w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej na terenie funkcjonowania danej jednostki samorządowej...” [Kosek-Wojnar 2006, s. 77]. Można więc tu mówić np. o ustanawianiu własnych źródeł dochodów (np. podatki lub opłaty lokalne), o stosowaniu ulg i zwolnień, umorzeń i odroczeń płatności podatków, ale także, do pewnego stopnia – o zarządzaniu mieniem publicznym będącym w dyspozycji samorządu w sposób pozwalający na generowanie dochodów. Stopień samodzielności dochodowej jest bardzo istotny z punktu widzenia procesów decentralizacji finansów publicznych (szerzej zob.: [Meloche, Vaillancourt i Yilmaz 2004]). Samodzielność dochodowa jest silnie powiązana z samodzielnością wydatkową. Dzieje się tak dlatego, że zakres samodzielności wydatkowej wynika z wysokości oraz struktury dochodów budżetów JST. Podstawą samodzielności wydatkowej JST jest bowiem możliwość dysponowania takimi rodzajami dochodów, „...którymi samorząd może swobodnie dysponować zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa” [Kosek-Wojnar 2006, s. 81]. „Swoboda w zakresie pozyskiwania dochodów lub przychodów budżetowych powinna być wiązana ze swobodą w wydatkowaniu tych środków” [Kosek-Wojnar 2006, s. 86]. Nie można więc oddzielić całkowicie pojęcia samodzielności wydatkowej od samodzielności dochodowej. Znaczący poziom samodzielności dochodowej JST (np. możliwości stanowienia różnorodnych, „unikalnych”, własnych źródeł dochodów) może sprzyjać m.in. wzrostowi poziomu konkurencji podatkowej (szerzej zob. np.: [Ogawa 2006, s. 852–856]). Skuteczność takiego mechanizmu jest jednak zróżnicowana terytorialnie i zależna m.in. od konkretnych rozwiązań przyjmowanych na poziomie poszczególnych krajów (por. [Reulier, Rocaboy 2009]) oraz od stopnia mobilności mieszkańców (szerzej zob.: [Breen 2004]).

3. Specyfika samodzielności dochodowej gmin w Polsce – wybrane problemy

Gminy są podstawowym szczeblem samorządu terytorialnego w Polsce. Zgodnie z przepisami prawa „...do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów” [Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 6]. Zadaniem

gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej. Katalog tych potrzeb jest otwarty, a liczba i różnorodność zadań, które ustawodawca wymienia jako najważniejsze w działalności gminy, są bardzo duże. Ponadto pamiętać należy, że gmina wykonuje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność [Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 2]. Właściwe wykonanie zadań nałożonych na gminy wymaga więc wyposażenia ich w odpowiednie środki finansowe oraz możliwości aktywnego pozyskiwania dochodów. Można stwierdzić, że zarówno możliwości w zakresie pozyskiwania dochodów przez gminy, jak i zakres ich zadań są największe spośród wszystkich szczebli JST. Gminy jako jedyny szczebel JST czerpią dochody z tytułu podatków lokalnych. W polskim systemie prawnym nie mogą one jednak tych podatków stanowić¹. Organem uprawnionym do stanowienia podatków jest Parlament RP, co wynika z zapisów Konstytucji RP [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 217]. Gminy posiadają natomiast uprawnienia do kształtowania danin publicznych (w tym podatków) o charakterze lokalnym, w zakresie uregulowanym ustawowo [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 168]. Zakres ingerencji gmin w modelowanie obciążeń społeczeństwa z tytułu podatków lokalnych dotyczyć może przede wszystkim [Kulicki 2010, s. 6]:

- przedmiotu opodatkowania,
- podmiotu opodatkowania,
- uchwalania stawek podatkowych (w granicach wyznaczonych ustawowo).

Można więc stwierdzić, że gminy w Polsce posiadają ograniczone władztwo podatkowe, wynikające z konkretnego ustroju oraz systemu stanowienia prawa. Mogą one wpływać na wartości dochodów swoich budżetów (np. przez zmiany stawek podatków lokalnych, odpowiednie ulgi i zwolnienia) jedynie w granicach przyznanych im przez Ustawodawcę upoważnień ustawowych.

4. Struktura dochodów gmin w Polsce

Zgodnie z Ustawą z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego² (DzU nr 203, poz. 1966 z późn. zm.) do dochodów JST (w tym – gmin) zaliczyć należy: dochody własne, dotacje i subwencję ogólną. W skład dochodów własnych gmin wchodzi przede wszystkim wpływy z podatków i opłat lokalnych oraz z majątku komunalnego, a także inne pozycje, zapisane w art. 4 ust. 1 ustawy o dochodach JST. Jednocześnie, zapisami art. 3 ust. 2 tej ustawy, do grupy dochodów własnych Ustawodawca zaliczył również udziały w podatkach central-

¹ Wyjątek stanowić może tzw. samoopodatkowanie (szerzej zob. np.: [Kosikowski, Ruśkowski 1995, s. 140]). Może ono stanowić dochody gminy w myśl zapisów ustawy o samorządzie gminnym [Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 54 ust. 2]. Praktyczne wykorzystanie tego narzędzia jest różnie oceniane.

² Dalej nazywana „ustawą o dochodach JST”.

nych (we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – PIT oraz z podatku dochodowego od osób prawnych – CIT).

W literaturze przedmiotu, w większości przypadków, wyłącza się te udziały z katalogu źródeł dochodów własnych JST, ujmując je jako oddzielną pozycję (por.: [Blöchliger, Rabesona 2009, s. 3]). Podobnie udziały te ujmowane są w statystykach niektórych krajów (zob. np.: [Gheorghe 2008, s. 278]). Co do zasady, „...udziały wyznaczone w podatkach lub innych kategoriach finansowych stanowią formę repartycji dochodów pomiędzy organami państwa i samorządu i zaliczane być powinny do dochodów równoważących. Organy samorządowe nie mają bowiem wpływu na kształtowanie tych źródeł zasilania” [Kosek-Wojnar 2004, s. 14].

Struktura dochodów budżetów gmin, zgodna z dywersyfikacją ustawową, zaprezentowana została w tab. 1.

Tabela 1. Wartość i struktura zrealizowanych dochodów budżetów gmin w Polsce w 2010 roku (zgodnie z definicją ustawy o dochodach JST)

Rodzaj dochodu	Gminy ogółem		Gminy wiejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy miejskie	
	mln zł	udział (%)	mln zł	udział (%)	mln zł	udział (%)	mln zł	udział (%)
Dochody własne	32 264	44,62	11 429	35,87	11 131	46,50	9 705	58,79
Dotacje	17 371	24,02	8 215	25,78	5 629	23,52	3 526	21,36
Subwencje	22 676	31,36	12 221	38,35	7 177	29,98	3 277	19,85
Razem	72 311	100,00	31 865	100,00	23 937	100,00	16 508	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 2. Wartość i struktura zrealizowanych dochodów budżetów gmin w Polsce 2010 roku (dywersyfikacja uszczegółowiona)

Rodzaj dochodu	Gminy ogółem		Gminy wiejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy miejskie	
	mln zł	udział (%)	mln zł	udział (%)	mln zł	udział (%)	mln zł	udział (%)
Podatki lokalne	11 717	16,20	3 120	9,79	4 155	17,36	4 442	26,91
Pozostałe dochody własne	9 850	13,63	4 847	15,21	3 326	13,89	1 678	10,16
Udziały w podatkach PIT i CIT	10 698	14,79	3 462	10,87	3 650	15,25	3 585	21,72
Dotacje	17 370	24,02	8 215	25,78	5 629	23,52	3 526	21,36
Subwencje	22 676	31,36	12 221	38,35	7 177	29,98	3 277	19,85
Razem	72 311	100,00	31 865	100,00	23 937	100,00	16 508	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz GUS.

Przeciętnie, niemal połowa wartości dochodów gmin w Polsce w 2010 roku należała do grupy dochodów własnych. Można byłoby więc stwierdzić, że stopień

samodzielności dochodowej tych jednostek powinien być znaczący. Nie można oczywiście mówić o pełnej samodzielności, w dochodach występują bowiem dotacje i subwencje, których wysokości JST nie mogą ustalać. Nie można też stwierdzić, że gminy są całkowicie zależne od budżetu państwa. Wartości dochodów własnych wydają się jednak nieco zawyżone, gdyż wobec części źródeł tych dochodów gminy nie mogą prowadzić aktywnej polityki fiskalnej. Dotyczy to udziałów w podatkach centralnych PIT i CIT. Wyłączając te udziały z katalogu dochodów własnych gmin, uzyskuje się bardziej szczegółową strukturę źródeł ich dochodów. Dodatkowo pogłębiona analiza wymaga wyłączenia – jako odrębnej pozycji – podatków lokalnych. Zaprezentowano to w tab. 2.

Wpływy z tytułu podatków lokalnych w 2010 roku stanowiły w dochodach gmin przeciętnie około 16%. Najniższy ich udział w strukturze dochodów ogółem wystąpił w gminach wiejskich, najwyższy – w gminach miejskich. Jest to spowodowane kształtowaniem się wartości wpływów do budżetów gmin z tytułu podatków – zdecydowanie dominował w nich podatek od nieruchomości, z którego wpływy, co do zasady, na obszarach miejskich są zdecydowanie wyższe niż na terenach o charakterze wiejskim. Nie zmienia to jednak faktu, że udział dochodów związanych z możliwościami prowadzenia aktywnej polityki fiskalnej przez gminy w strukturze ich budżetów jest stosunkowo niewielki.

5. Dochody z tytułu podatków lokalnych a realizacja polityki fiskalnej przez gminy

Gminy w Polsce, zgodnie z zapisami art. 4 ustawy o dochodach JST, realizują dochody z nakładanych podatków³:

- rolnego,
- od nieruchomości,
- leśnego,
- od środków transportowych,
- od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej,
- od spadków i darowizn,
- od czynności cywilnoprawnych.

Udział kwot dochodów z powyższych podatków w ogólnej strukturze dochodów gmin był bardzo różny. Został on zaprezentowany w tab. 3.

Najbardziej znaczącym podatkiem lokalnym (pod kątem generowania dochodów) był – jak już wspomniano – podatek od nieruchomości. Wpływy z jego tytułu w 2010 roku wyniosły ponad 9 mld zł. Kolejnymi znaczącymi podatkami były:

³ Pewna część danin lokalnych, która nie nosi nazwy „podatek”, ma *de facto* charakter podatku. Rozstrzygnięcie o tym nie jest jednak celem niniejszego artykułu, dlatego skupiono się na podatkach w ich ujęciu ustawowym.

podatek rolny, od czynności cywilnoprawnych oraz od środków transportowych. Z oczywistych względów udział podatku rolnego w strukturze dochodów podatkowych gmin wiejskich był większy niż w przypadku gmin o charakterze miejskim.

Tabela 3. Wartość i struktura dochodów gmin z tytułu podatków lokalnych oraz ich udział w dochodach ogółem w Polsce (2010 rok)

Podatek:	zł	Udział w dochodach z tytułu podatków lokalnych (%)	Udział w dochodach ogółem (%)
rolny	974 140 420	8,31	1,35
od nieruchomości	9 060 464 059	77,33	12,53
leśny	163 747 094	1,40	0,23
od środków transportowych	560 606 984	4,78	0,78
od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	45 773 717	0,39	0,06
od spadków i darowizn	120 921 494	1,03	0,17
od czynności cywilnoprawnych	791 304 532	6,75	1,09

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 4. Zakres stosowania instrumentów polityki fiskalnej przez gminy w Polsce (2010 rok)

Podatek:	Uchwalanie stawek podatkowych poniżej ich górnej granicy		Ulgi i zwolnienia		Umorzenie zaległości podatkowych		Rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	
	w mln zł	w stosunku do wykonanych dochodów z tytułu danego podatku (%)	w mln zł	w stosunku do wykonanych dochodów z tytułu danego podatku (%)	w mln zł	w stosunku do wykonanych dochodów z tytułu danego podatku (%)	w mln zł	w stosunku do wykonanych dochodów z tytułu danego podatku (%)
rolny	39,4	4,04	2,0	0,20	16,7	1,71	4,5	0,46
od nieruchomości	1 629,7	17,99	505,1	5,58	116,6	1,29	259,5	2,86
leśny	0,9	0,55	0,3	0,19	0,5	0,29	0,02	0,01
od środków transportowych	327,4	58,40	3,0	0,53	7,3	1,30	6,0	1,08
od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	0,0	0,00	0,0	0,00	0,1	0,16	0,2	0,47
od spadków i darowizn	0,0	0,00	0,1	0,08	8,6	7,15	9,2	7,62
od czynności cywilnoprawnych	0,0	0,00	0,0	0,00	0,6	0,07	0,5	0,06
ŁĄCZNIE	1 997,4	17,05	510,5	4,36	150,4	1,28	279,9	2,39

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Analizując stopień samodzielności dochodowej gmin, należy zwrócić uwagę na zakres stosowania przez nie aktywnej polityki fiskalnej (prowadzonej w zakresie przyznanych im uprawnień ustawowych). Polityka ta przejawiać się może przede wszystkim w stosowaniu ulg i zwolnień, umorzeń zaległości podatkowych oraz obniżania maksymalnych (dopuszczalnych ustawowo) stawek podatkowych. Analiza danych statystycznych wskazuje, że gminy korzystają ze swoich uprawnień w tym zakresie, realizując tym samym właściwą sobie politykę fiskalną. Gminy korzystały z przyznawania ulg i zwolnień podatkowych, umarzały zaległości podatkowe oraz obniżały maksymalne stawki podatków lokalnych. Łączna kwota niezrealizowanych („utraconych”) w ten sposób dochodów w 2010 roku wyniosła ok. 2,94 mld zł, co stanowiło nieco ponad 25% wykonanych dochodów gmin z tytułu podatków lokalnych. Można więc stwierdzić, że gminy – w wyniku prowadzenia polityki fiskalnej – w sposób świadomy zrezygnowały ze znaczącej części swoich dochodów. Szczegóły prezentuje tab. 4.

Najczęstszą praktyką, spośród wcześniej wymienionych sposobów prowadzenia polityki fiskalnej przez gminy, było uchwalanie stawek podatków lokalnych poniżej ich górnej granicy przewidzianej przepisami prawa. Łączna kwota środków, z których gminy w ten sposób „zrezygnowały”, wyniosła w 2010 roku niemal 2 mld zł. Było to ponad 17% zrealizowanych w 2010 roku dochodów gmin z tytułu podatków lokalnych. Uchwalanie stawek niższych od ich maksymalnej wysokości dotyczyło w największym stopniu podatku od środków transportowych – było to ponad 58% wartości zrealizowanych dochodów z tego tytułu. W przypadku podatku od nieruchomości (z którego gminy realizowały najwyższe wpływy spośród wszystkich podatków lokalnych) uchwalanie stawek podatków niższych od ich maksymalnej, przewidzianej przepisami prawa wysokości, powodowało, że do budżetów gmin nie wpłynęło w 2010 roku łącznie 1,6 mld zł, tj. 17,99% kwoty wykonanych dochodów z tego tytułu. Ulgi i zwolnienia oraz umorzenia zaległości podatkowych stosowane były przez gminy na znacznie mniejszą skalę niż obniżanie górnych stawek podatkowych. Ich wartość wyniosła 5,64% zrealizowanych dochodów z tytułu podatków lokalnych. Z możliwości umorzeń oraz rozłożenia obciążeń podatkowych na raty na nieco większą skalę gminy korzystały jedynie w przypadku podatku od spadków i darowizn, co można oczywiście tłumaczyć charakterem tego podatku oraz przedmiotem opodatkowania.

6. Dochody z majątku komunalnego a zakres samodzielności dochodowej gmin

Gminy, podobnie jak inne podmioty, rozporządzają swoim majątkiem, robiąc to na własną odpowiedzialność oraz na własny rachunek. Należy pamiętać, że władze gminy zarządzają własnością komunalną, a więc mieniem publicznym. Zatem czynią to w imieniu całej społeczności lokalnej. Zarządzając majątkiem, gminy mogą (i powinny) realizować dochody z tego tytułu. Posiadany majątek daje różne

możliwości pozyskiwania dochodów (np. sprzedaż, dzierżawa lub wynajem). Trudno oczywiście mówić o prowadzeniu aktywnej polityki fiskalnej dotyczącej własnego majątku, lecz korzyści ekonomiczne płynące z posiadanego mienia zasilają budżety lokalne kwotami w dużej mierze zależnymi od działań władz lokalnych. Zasoby majątkowe do pewnego stopnia determinują poziom samodzielności dochodowej gminy. Dochody z majątku gmin w Polsce stanowią jednak niezbyt znaczące źródło wpływów do budżetów lokalnych. Ich wartość oraz udział w strukturze dochodów ogółem zaprezentowano w tab. 5.

Tabela 5. Dochody z majątku gmin w Polsce w 2010 roku

Gminy	mln zł	Udział w dochodach ogółem (%)
Ogółem	2 628,2	3,63
Wiejskie	597,8	1,88
Miejsko-wiejskie	895,6	3,74
Miejskie	1 134,8	6,87

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W przypadku dochodów z majątku gminy także korzystały z uprawnień do stosowania ulg i zwolnień, jednak skala tego zjawiska była marginalna. Ulgi i zwolnienia wyniosły w 2010 roku łącznie zaledwie 59,5 tys. zł. Należy jednak pamiętać, że w przypadku dochodów z majątku nie tyle ulgi i zwolnienia są istotne, co wartości podpisywanych umów dzierżawy, wynajmu, sprzedaży itp. Zarządzanie majątkiem (lub szerzej – prowadzenie polityki dotyczącej majątku komunalnego), mające na celu dostarczanie gminie dochodów, odbywa się właśnie w trybie negocjacji kwot, na które opiewają te umowy.

7. Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych jako dochody gminy

Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych są bardzo istotnym źródłem dochodów gmin. W przypadku gmin miejskich ich udział w dochodach ogółem stanowi niemal 22% (por. tab. 2). Wartość tych udziałów jest określona ustawowo [Ustawa o dochodach JST, art. 4 ust. 2 i 3]. Jednocześnie, jak już wspomniano, Ustawodawca zaliczył udziały do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. W stosunku do tych źródeł dochodów gminy (podobnie jak inne szczeble JST) nie są w stanie (ponieważ nie mają do tego uprawnień) prowadzić aktywnej polityki kształtowania wpływów budżetowych (np. poprzez zmianę obowiązujących stawek). Należałoby jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na pewien szczególny aspekt władztwa podatkowego – władztwo poboru podatków [Kulicki 2010, s. 11]. Poborem podatków PIT i CIT zajmują

się oczywiście urzędy skarbowe, a organami podatkowymi są naczelnicy tych urzędów. Pobór tych podatków należy więc do administracji rządowej, a nie samorządowej. Warto jednak zauważyć, że właściwości terytorialne urzędów skarbowych dotyczą terenów określonych gmin. Stąd od skuteczności tych urzędów w zakresie egzekwowania należności podatkowych w dużej mierze zależą kwoty ściąganych podatków. Tym samym wraz ze wzrostem skuteczności państwowego aparatu skarbowego rosną też dochody budżetów gmin z tytułu udziału w podatkach centralnych. Władze samorządowe nie mają wpływu na pobór tych podatków, lecz zakładając, że pracownicy urzędów stanowią część społeczności lokalnej, można stwierdzić, że na skuteczność pozyskiwania dochodów z tytułu udziałów w podatkach centralnych – oczywiście pośrednio i w stosunkowo niewielkim stopniu – mają wpływ przedstawiciele tej społeczności.

8. Dotacje i subwencje jako dochody gminy

Dochody transferowe, do których należą dotacje i subwencje, są bardzo istotnym źródłem zasilania budżetów JST, w tym – gmin. W zależności od rodzaju (typu) gminy (wiejska, miejsko-wiejska, miejska) stanowią one od około 20% do niemal 40% łącznej sumy dochodów lokalnych (por. tab. 1 i 2). Gminy nie mają jednak prawnych możliwości stosowania aktywnej polityki kształtowania dochodów pochodzących z transferów. Mogą jedynie ubiegać się np. o przyznanie dotacji na konkretne cele (np. inwestycyjne). Nie można tego jednak w żaden sposób określić mianem samodzielności dochodowej. Wartość transferów o charakterze nieprzypisanym (subwencji) ma wpływ na poziom samodzielności wydatkowej (zarządy gmin mają możliwość przeznaczania tych środków na wybrane przez siebie cele), ale nie wpływa to w żaden sposób na zakres samodzielności dochodowej.

9. Podsumowanie

Sumując można stwierdzić, że zakres samodzielności dochodowej gmin w Polsce jest stosunkowo niewielki. Wynika to z kilku przyczyn. Po pierwsze, udział wpływów do budżetów gmin z tytułu podatków lokalnych w ogólnej strukturze ich dochodów jest relatywnie nieduży (wynosi kilkanaście procent). Po drugie, gminy nie mają – co do zasady – możliwości ustanawiania własnych „unikalnych” podatków lub innych znaczących źródeł dochodów ich budżetów. Aktywne prowadzenie polityki w zakresie kształtowania dochodów gmin oparte jest na stosowaniu przez gminy obniżania maksymalnych stawek podatków, a także ulg i zwolnień oraz umarzania zaległości podatkowych. Gminy korzystają z tych uprawnień, modelując wartość swoich dochodów. Generalnie jednak zakres ich ingerencji w strukturę dochodów jest mocno ograniczony. Zmniejsza to możliwości realizacji konkurencji podatkowej przez władze gmin. Bardzo dużą część wpływów do budżetów gmin stanowią

środki o charakterze udziałów lub transferów, na których wysokość nie mają one większego (a tym bardziej – bezpośredniego) wpływu. Ogranicza to zakres ich samodzielności dochodowej.

Literatura

- Blöchliger H., Rabesona J. [2009], *The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: an Update*, “OECD Working Papers”, no. 9, s. 1–20.
- Breen R. [2004], *Social Mobility in Europe*, Oxford University Press.
- Gheorghe G. [2008], *Fiscal Equalization System in Romania*, “Annals of the University of Oradea, Economic Science Series”, no. 17, s. 276–281.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (DzU nr 78, poz. 483).
- Kosek-Wojnar M. [2004], *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” nr 2, s. 11–20.
- Kosek-Wojnar M. [2006], *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” nr 4, s. 75–88.
- Kosikowski C., Ruśkowski E. [1995], *Finanse i prawo finansowe*, KiK, Warszawa.
- Kulicki J. [2010], *Zakres władztwa podatkowego w obecnym systemie prawnym w Polsce*, „Analizy BAS – Biuro Analiz Sejmowych” nr 16 (41), s. 1–25.
- Meloche J.P., Vaillancourt F., Yilmaz S. [2004], *Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries*, “World Bank Policy Research Working Paper” no. 3254, s. 1–28.
- Ogawa H. [2006], *Tax competition, spillovers, and subsidies*, “Annals of Regional Science” no. 40 (4), s. 849–858.
- Piotrowska-Marczak K. [1991], *Samodzielność finansowa samorządów lokalnych a własność komunalna*, [w:] *Własność komunalna*, red. T. Wawak, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Reulier E., Rocaboy Y. [2009], *Regional Tax Competition: Evidence from French Regions*, “Regional Studies” no. 43(7), s. 915–922.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity – DzU z 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

REVENUE STRUCTURE OF COMMUNES IN POLAND AND THEIR FISCAL AUTONOMY

Summary: This article aims to assess the degree of fiscal autonomy of communes in Poland in the light of their revenue structure. It presents fundamental issues related to the local governments' income and their fiscal autonomy, then it describes the changes in the value and structure of communes' revenues and their impact on this kind of autonomy. The outcomes of the analyses prove that the limited scope of the tax power and significant dependence from the central budget are the main reason for the limited level of communes' fiscal autonomy.

Keywords: fiscal autonomy, commune, local government revenue.